



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Cristina Ragucci	Primo Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario
Dott. Raffaele Giannotti	Referendario
Dott. Davide Nalin	Referendario relatore

Nell'adunanza pubblica del 22 settembre 2025

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione";

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

Visto il decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite n.9/CONTR/2012;

Viste le linee guida per l'applicazione dell'art. 10 del decreto legislativo n. 123/2011, adottate dalla Sezione Centrale di controllo di legittimità sugli atti del governo e delle Amministrazioni dello Stato in data 2 maggio 2012;

Visto l'art.10 del decreto legislativo n. 123/2011;

Visti tutti gli atti trasmessi e acquisiti all'istruttoria;

Vista la relazione prot. 3492 del 25.08.2025, con la quale il magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento alla Sezione per la pronuncia sulla legittimità del citato provvedimento;

Vista la nota prot. n. 3496 del 26.08.2025 con la quale il Consigliere delegato, condividendo la già menzionata proposta, ha deferito alla Sezione l'esame della legittimità del provvedimento in questione;

Vista l'ordinanza n. 13 del 28 agosto 2025 con la quale il Presidente di Sezione ha convocato la Camera di consiglio in data odierna;

Udito il relatore, Referendario Davide Nalin

Premesso in

FATTO

Con la nota prot. n. 5505 del 29.04.2025 il Direttore della Ragioneria Territoriale dello Stato di Nuoro ha trasmesso, ai sensi dell'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 123/2011, il decreto n. 20 del 27.03.2025, con il quale il dirigente dell'Istituto istruzione superiore "Costa Azara" Sorgono (Nuoro) ha disposto la ricostruzione di carriera in favore del docente XXXXXXXXXXXX, chiedendo all'Organo di controllo contabile, sotto la propria responsabilità, di dare seguito al provvedimento

Dalla disamina degli atti pervenuti a corredo documentale e dalla esposizione del quadro fattuale esplicitato dal Direttore della Ragioneria con la nota di accompagnamento prot. n. 5505 del 29.04.2025, è emerso che la controversia insorta tra l'Amministrazione attiva e l'Organo di controllo contabile attenga al riconoscimento, ai fini della progressione di

carriera, della semi-aspettativa sindacale non retribuita fruita dal docente negli anni scolastici dal 01/09/2012 al 31/08/2017 e dal 01/09/2018 al 31/08/2022;

Nella nota sopra menzionata è stato evidenziato dalla Ragioneria che la normativa attualmente vigente applicabile al caso di specie è il C.C.N.Q. 04.12.2017, che distingue l'istituto del distacco sindacale retribuito di cui all'art. 7 dall'aspettativa sindacale non retribuita, di cui all'art. 15, stabilendo solo per il primo che *"i periodi di distacco sono equiparati a tutti gli effetti al servizio prestato nell'Amministrazione"*. Più nello specifico, la Ragioneria ha argomentato che *"sulla base del principio per cui le norme attributive di vantaggi economici non sono soggette ad interpretazione analogica, se il legislatore ha affermato la piena utilità del periodo di distacco ai fini della progressione, ma non altrettanto ha fatto per l'aspettativa non retribuita, da ciò non può che desumersi la volontà di negare che al dipendente in aspettativa non retribuita possa riconoscersi come utile il periodo stesso ai fini dell'anzianità. A tal proposito si richiama, tra le altre, la Sentenza del Consiglio di Stato n. 4252/2019"*.

Tutti i decreti con i quali il Dirigente Scolastico ha disposto il collocamento del dott. XXXXX in semi-aspettativa sindacale non retribuita sono stati trasmessi a corredo documentale.

Sempre dalla documentazione prodotta risulta che il docente ha stipulato con l'Amministrazione anche due contratti di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (9 ore su 18) nell'A.S. 2017/2018 e dall'A.S. 2022 fino al 01/09/2025 (data di cessazione dal servizio dell'insegnante per collocamento a riposo), nonché di un periodo di aspettativa per motivi di famiglia, di lavoro, personali e di studio, del quale ha beneficiato dal 16/12/2021 al 16/06/2022.

È stato altresì inviato il D.D. n. 10684 del 25/10/2023, con il quale il Dirigente Scolastico dell'Istituto ha disposto la ricostruzione di carriera effettuata sulla valutazione dell'anzianità maturata dal docente fino al 02.03.2023, calcolata in 28 anni di servizio e trattamento economico pari a € 37.464,97.

Con la nota n. 7881 del 04.07.2024, la Ragioneria ha comunicato all'Istituto il mancato superamento del controllo con l'osservazione n. 346 del 03.07.2024, nella quale è stato evidenziato che *"...dall'applicativo Noipa risultano i seguenti periodi di assenza per 'Aspettativa per motivi sindacali fruita in misura parziale - retribuzione al 50%: - dal 01/09/2021 al 15/12/2021 - dal 17/06/2022 al 31/08/2022. I giorni non lavorati in cui il dipendente presta servizio al sindacato non sono utili ai fini della progressione di carriera..."*, invitando quindi l'Amministrazione a

rielaborare il decreto di progressione di carriera con data di emissione corrente e tenendo conto dei periodi di assenza non valutabili sopra riportati.

Dagli atti allegati risulta inoltre che, con una nota del 27.11.2024 inviata alla R.T.S. di Nuoro, lo studio legale che agisce in rappresentanza del prof. XXXXX ha chiesto il riesame in via di autotutela dell'osservazione n. 346, precisando che in assenza di positivo riscontro si sarebbe provveduto ad adire le competenti autorità giurisdizionali.

Successivamente al diniego del riesame sull'osservazione n. 346, trasmesso dal Direttore dell'Organo di controllo con la nota n. 13851 del 4.12.2024, il Dirigente Scolastico dell'Istituto ha adottato il D.D. n. 6 del 18.12.2024 (assunto al protocollo della Ragioneria al n. 15062 del 30.12.2024), con il quale ha disposto l'annullamento del D.D. n. 10684 del 25.10.2023.

Con il nuovo provvedimento di ricostruzione di carriera la valutazione dell'anzianità maturata dall'insegnante è stata effettuata fino al 01.02.2023, calcolata in 15 anni di servizio e trattamento economico pari a € 34.616,49; con la nota prot. n. 3299 del 20.02.2025, la Ragioneria ha comunicato la registrazione del provvedimento ex art. 5, c. 2 del d.lgs. n. 123/2011.

Con riferimento al D.D. n. 20 del 27.03.2025, assunto al protocollo della Ragioneria al n. 4394 in pari data e trasmesso al controllo successivo di questa Sezione, si è evidenziato che, nelle premesse del provvedimento, il Dirigente ha elencato i periodi di semi-aspettativa sindacale non retribuiti usufruiti dall'interessato (dal 01.09.2012 al 31.08.2017 e dal 01.09.2018 al 31.08.2022); di questi periodi non si era tenuto conto nel D.D. n. 6 del 18.12.2024, adottato dal Dirigente in adempimento all'osservazione n. 346 del 03.07.2024, stante che la Ragioneria aveva comunicato il mancato superamento del controllo sul D.D. n. 10684 del 25.10.2023, nel quale i periodi sopra citati erano stati, invece, ritenuti utili dall'Amministrazione; inoltre, è stata citata la diffida inviata dallo Studio Legale, prot. n. 3380 del 21.03.2025, per il riconoscimento degli anni di semi - aspettativa sindacale fruiti dall'interessato.

Tutto ciò premesso, con il provvedimento sottoposto a controllo successivo di legittimità, il Dirigente ha proceduto al calcolo della progressione della carriera considerando utili anche i periodi che nel D.D. n. 6 del 18.12.2024, registrato in precedenza dalla Ragioneria, erano stati espunti; infatti, nel provvedimento sottoposto a controllo, la valutazione dell'anzianità maturata dal docente fino al 02.03.2023, è stata calcolata in 28 anni di servizio con il

trattamento economico pari a € 37.464,97, così come già era computata nel D.D. n. 10684 del 25.10.2023, precedentemente annullato dal Dirigente per effetto delle osservazioni della Ragioneria.

Nell'ultima parte del dispositivo, si rileva altresì che il nuovo decreto sostituisce il precedente D.D. n. 10527 del 18.12.2024 e che, *“ai sensi dell'art. 7 comma 3 e dell'art. 10 del Decreto Legislativo n. 123 del 30/06/2011, vista l'osservazione impeditiva n. 346 del 03/07/2024, già citata in premessa, si richiede, sotto la propria responsabilità, di dare comunque seguito al presente provvedimento”*.

Si evidenzia che la richiesta di apposizione del visto forzato risultava già nella nota n. 3633 del 27.03.2025, con la quale il provvedimento di cui trattasi è stato inviato al controllo della Ragioneria e che quest'ultima ha provveduto alla registrazione ex art. 10 della legge 123/2011 in data 28.04.2025, indicando nell'oggetto *“risposta ad osservazione n. 346 del 03/07/2024”*.

In data 10.06.2025 la Sezione regionale di controllo inoltrava all'Amministrazione scolastica la seguente nota: *“[s]i richiede all'Amministrazione di fornire i seguenti documenti: 1) la sentenza del Consiglio di Stato n. 4252/2019, citata sia nella nota di trasmissione del provvedimento alla Sezione, sia nella nota prot. n. 13851 del 04/12/2024, con la quale la Ragioneria ha comunicato allo studio legale in rappresentanza del prof. XXXXX di non ritenere appropriata la richiesta di riesame in via di autotutela dell'osservazione n. 346; - la diffida inviata dallo studio Legale alla Ragioneria, con nota prot. n. 3380 del 21/03/2025; Si richiede, infine, di comunicare la data di ricezione del D.D. n. 10684 del 25/10/2023, oggetto dell'osservazione n. 346 del 03/07/2024, che risulta assunto al protocollo della Ragioneria al n. 6483 del 31/05/2024. Si ringrazia. Distinti saluti.”*

In data 18.06.2025 l'Amministrazione produceva la documentazione richiesta.

DIRITTO

1. La Sezione è chiamata a pronunciarsi in sede di controllo successivo di legittimità di cui all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 123 del 2011 nei confronti del decreto n. 20 del 27.03.2025, con il quale il Dirigente dell'Istituto istruzione superiore “Costa Azara” Sorgono (Nuoro) ha disposto la ricostruzione di carriera in favore del docente XXXXXXXXXX, chiedendo all'Organo di controllo contabile, sotto la propria responsabilità, di dare seguito

al provvedimento. La Ragioneria ha registrato il provvedimento in esame in data 28 aprile 2025 e, pertanto, esso ha acquistato efficacia.

Dalla documentazione prodotta risulta che, con riferimento al provvedimento oggetto di controllo successivo di legittimità, tuttavia, non sono emersi rilievi né richieste di integrazione documentale.

2. Occorre, pertanto, in via preliminare stabilire se sussistono i presupposti del controllo successivo di legittimità.

2.1. Si reputa a tal fine necessario ricostruire il quadro normativo sul quale si fonda il controllo successivo di legittimità intestato alla Magistratura contabile dall'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011 (in tal senso si veda la deliberazione della Sezione del controllo per la Regione Sardegna n.86/2020/SUCC).

Giova precisare che il procedimento di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile affidato, ai sensi degli artt. 5 e ss. del d.lgs. n. 123/2011, agli Uffici centrali e periferici della Ragioneria dello Stato che culmina nell'eventuale atto con cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, dispone di dare comunque seguito al provvedimento anche in presenza di osservazioni impeditive formulate dalla Ragioneria si articola in due fasi, entrambe scandite da termini perentori.

Sotto il profilo dei termini del controllo *de quo*, l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 2011 stabilisce che gli atti assoggettati al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 5, contestualmente alla loro adozione, sono inviati all'ufficio di controllo, che provvede, entro trenta giorni dal ricevimento, all'apposizione del visto.

Pertanto, con riferimento ai provvedimenti di cui all'articolo 5, comma 2, lett. c) e d), ossia per *"i provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo"* e per gli *"atti relativi alle modifiche della posizione giuridica o della base stipendiale del personale statale in servizio"*, l'ufficio di controllo si pronuncia entro sessanta giorni (prima fase).

Il secondo comma del medesimo art. 8 chiarisce che, trascorso il già menzionato termine senza che l'ufficio di controllo abbia formulato osservazioni o richiesto ulteriore documentazione, *"l'atto è efficace e viene restituito munito di visto"* (prima fase).

I primi due commi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011 disciplinano gli effetti delle eventuali osservazioni impeditive formulate dall'ufficio di controllo (seconda fase). Il primo comma prevede, in particolare, che *"ricevute le osservazioni o le richieste di chiarimenti di cui all'articolo*

8, il dirigente responsabile comunica, entro trenta giorni, se intende modificare o ritirare il provvedimento, per conformarsi alle indicazioni ricevute dall'ufficio di controllo. Entro il medesimo termine il dirigente responsabile, sotto la propria responsabilità può disporre di dare comunque seguito al provvedimento, che acquista efficacia pur in presenza di osservazioni. In tali casi l'ufficio di controllo ne prende atto e trasmette l'atto corredato dalle osservazioni e dalla relativa documentazione al competente ufficio di controllo della Corte dei conti".

Il secondo comma stabilisce che *"nei casi in cui il termine di cui al comma 1 decorre senza alcuna disposizione impartita dal dirigente responsabile ai sensi del medesimo comma, il provvedimento oggetto di rilievo non acquista efficacia, è improduttivo di effetti contabili e viene restituito, non vistato, all'amministrazione emittente".*

2.2. Alla luce della breve ricostruzione della cornice normativa sulla quale si fonda il controllo di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 123/2011, si ritiene che nella fattispecie all'esame possano considerarsi presenti i presupposti che devono cumulativamente sussistere ai fini dell'instaurazione del controllo successivo di legittimità della Corte dei conti, articolati nella tempestiva formulazione di osservazioni "impeditive" da parte della Ragioneria in sede di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, e nella altrettanto tempestiva, nonché esplicita (Sezione Sardegna delibera n. 124/2016/SUCC), determinazione dirigenziale di dare seguito al provvedimento anche in presenza di osservazioni.

Giova preliminarmente osservare che scopo precipuo del controllo successivo di legittimità intestato alla Corte dei conti non è quello di risolvere controversie in atto tra le Amministrazioni dello Stato e il privato destinatario del provvedimento o l'organo di controllo, bensì quello di verificare, sotto il profilo amministrativo, la regolarità della procedura seguita per la registrazione e la legittimità del provvedimento che il Dirigente dell'Amministrazione ha portato ad esecuzione, nonostante le osservazioni impeditive dell'organo di controllo, assumendone in proprio la responsabilità.

È utile rammentare sotto questo profilo la deliberazione n. 9/CONTR/2012 della Corte dei conti a Sezioni Riunite, secondo cui per il contenuto della valutazione (conformità a legge) e per le procedure da seguire, il controllo demandato alla Corte sugli atti trasmessi ai sensi del citato art. 10 si riconduce nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi, ed il procedimento si potrà concludere *"con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito*

della quale l'Amministrazione adotterà le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente". In proposito, le SS.RR di questa Corte hanno precisato che il contrasto tra l'Ufficio preposto al controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'atto e il dirigente che, sotto la propria responsabilità, ha ritenuto di dare comunque corso a quest'ultimo, non conformandosi ai rilievi ad esso formulati, richiede da parte della Corte dei conti, organo esterno e neutrale, garante della corretta gestione del bilancio dello Stato, un esame approfondito dell'atto medesimo al fine di *"valutare la fondatezza delle osservazioni formulate ovvero il corretto esercizio della facoltà, che la norma riconosce al dirigente, di non conformarsi alle indicazioni in esse contenute"* (cfr.: Corte dei conti, SS.RR in sede di controllo, delibera n. 9/Contr/2012, cit.).

2.3. Nella fattispecie oggetto del presente giudizio la Sezione osserva che, ai fini dell'analisi della sussistenza del contrasto tra amministrazioni necessario per attivare il controllo successivo di legittimità, non ci si può esclusivamente basare sull'ultimo provvedimento adottato (nel caso di specie il decreto n. 20 del 27.03.2025).

2.4. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa (si veda *ex multis* Consiglio di Stato, sentenza n.6378 del 2019) ha a più riprese enunciato la regola secondo cui, ai fini dell'interpretazione degli atti amministrativi, in mancanza di disposizioni specifiche, si applicano analogicamente le regole previste dal codice civile per l'interpretazione del contratto, con i necessari adattamenti connessi alla diversità tra negozio giuridico e atto amministrativo, espressione rispettivamente di potere pubblico e di autonomia negoziale. Il Consiglio di Stato, in particolare, nella propria giurisprudenza ha fatto riferimento agli articoli del codice civile contenenti le regole dell'interpretazione soggettiva e, segnatamente, all'art. 1362 che reca la norma fondamentale sulla ricerca della effettiva volontà delle parti secondo cui *«[n]ell'interpretare il contratto si deve indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti e non limitarsi al senso letterale delle parole»* (primo comma) e *«[p]er determinare la comune intenzione delle parti, si deve valutare il loro comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto»* (secondo comma), ma non manca di precisare come, trattandosi dell'interpretazione di un atto amministrativo, occorra valutare la volontà oggettiva propria del particolare tipo di atti.

Ha inoltre ricordato come, in ambito civilistico, si discuta se abbia preminenza il criterio letterale, con la conseguenza che solo in caso di mancata chiarezza del testo si può fare

applicazione del criterio extra-letterale, valutando anche il comportamento complessivo delle parti, ovvero se i due criteri siano posti su un piano di equivalenza.

Vi sono, tuttavia, ad avviso dello stesso Giudice, altri criteri interpretativi che possono essere utilizzati.

Il primo è quello costituito dal comportamento complessivo tenuto dall'amministrazione o dalle amministrazioni coinvolte nel procedimento (articolo 1362 comma 2 del codice civile).

Il secondo è il criterio per cui le clausole si interpretano le une per mezzo delle altre (articolo 1363 del Codice civile). Tale disposizione è posta a fondamento dell'interpretazione sistematica.

Vengono, inoltre, richiamati gli articoli 1364 (espressioni generali), 1365 (indicazioni esemplificative) e 1366 (interpretazione di buona fede) del codice civile. Inapplicabili per difetto di compatibilità sono invece gli articoli 1367-1370 del codice civile.

Un ulteriore criterio utilizzato è poi la coerenza con il contesto regolatorio cui la previsione provvedimentale si riferisce.

Il Giudice Amministrativo ha dunque spesso applicato una tecnica a contenuto composito di interpretazione della previsione provvedimentale, tecnica che nella sua struttura non si differenzia da quella normalmente impiegata nell'interpretazione di una previsione normativa, ma che nei contenuti di riferimento utilizza anche elementi (quali appunto i comportamenti tenuti altri casi dall'amministrazione provvedente) del tipo di quelli utilizzati nell'interpretazione del contratto.

2.5. Applicando le coordinate ermeneutiche sopra delineate e, in particolar modo, i criteri di interpretazione che considerano il comportamento complessivo delle amministrazioni coinvolte nel procedimento e quelli sistematici così come sopra ricostruiti, risulta che il contrasto tra le amministrazioni è ben più risalente rispetto al momento dell'adozione del D.D. di ricostruzione di carriera n. 454 del 21.05.2025, come emerge dalla illustrazione dei fatti di cui alla presente deliberazione.

In ogni caso, anche a voler sostenere che la procedura di controllo doveva essere eseguita *ex novo* nella sua interezza, e quindi la Ragioneria avrebbe dovuto procedere ad un nuovo e autonomo rilievo (Sezione controllo Sicilia delibera n. 55/2017), non presente agli atti, tuttavia, i rilievi precedenti rappresentano la chiara dimostrazione, in un'ottica sistematica, di come il contrasto fra l'Amministrazione e l'organo tutorio fosse consolidato nel tempo.

Al riguardo giova rammentare che l'intervento del giudice contabile si giustifica per una duplice finalità di riequilibrio del sistema rispetto alle anomalie verificatesi (delibera Sezione Sardegna n. 46/2016/SUCC).

La prima finalità, legata alla fondamentale esigenza di coerenza dell'azione amministrativa, è quella di rimuovere la situazione di incertezza venutasi a creare in ragione della divergenza non sanata tra la posizione dell'Amministrazione attiva e quella assunta dalla RTS.

La seconda finalità, connessa con la prima, è quella di verificare la legittimità dell'operato del dirigente dell'Amministrazione e di sciogliere il nodo della responsabilità che il medesimo ha assunto per portare ad esecuzione il provvedimento, pur in presenza dei rilievi dell'organo tutorio.

In riferimento all'inserimento nello stesso decreto n. 20 del 27.03.2025 della richiesta di visto forzato da parte del dirigente, è necessario osservare che questa istanza, sul piano sostanziale, ha il valore di una esplicita manifestazione di volontà di assumere personalmente la responsabilità di portare in esecuzione il provvedimento. Ciò sulla considerazione che l'ordinamento richiede questo requisito in quanto non vi deve essere incertezza alcuna circa il soggetto che, superando la mancanza del visto dell'organo di controllo, si assume personalmente la responsabilità di dare esecuzione al provvedimento.

3. Ciò precisato in via preliminare, occorre ora procedere all'esame del merito della questione sottoposta alla Sezione.

4. Il contrasto esistente tra la Ragioneria Territoriale dello Stato di Nuoro e il dirigente dell'Istituto istruzione superiore "Costa Azara" Sorgono (Nuoro) riguarda il mancato riconoscimento da parte dell'organo di controllo, ai fini della progressione di carriera, della semi-aspettativa sindacale non retribuita, la quale, secondo la prospettiva della Ragioneria (contraria a quella del dirigente dell'Istituto), non è equiparabili al distacco, in quanto *"le norme attributive di vantaggi economici non sono soggette ad interpretazione analogica, se il legislatore ha affermato la piena utilità del periodo di distacco ai fini della progressione, ma non altrettanto ha fatto per l'aspettativa non retribuita, da ciò non può che desumersi la volontà di negare che al dipendente in aspettativa non retribuita possa riconoscersi come utile il periodo stesso ai fini dell'anzianità..."*.

4.1. Ritiene il Collegio che la soluzione della controversia richieda una preliminare ricostruzione del quadro normativo, che deve necessariamente principiare dalla distinzione tra gli istituti del distacco e dell'aspettativa (nel caso di specie non retribuita), i quali costituiscono particolari modalità di gestione del pubblico impiego (nel caso di specie privatizzato). Come si vedrà nel prosieguo, infatti, dal loro differente inquadramento sistematico discendono specifiche conseguenze in relazione alla fattispecie sottoposta all'attenzione del Collegio.

4.2. Più nello specifico, il distacco è una particolare modalità di gestione del rapporto di pubblico impiego che rientra negli atti cosiddetti di "micro-organizzazione" di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e, quindi, tra gli atti assunti dal datore di lavoro con i poteri di gestione aventi natura privatistica (basati dunque sullo schema fatto-norma-effetto).

La sua disciplina si rinviene nell'articolo 30 del d.lgs. 10 settembre 2003, n.276 (applicabile anche alle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 1 comma 2), il quale prevede:

"1. L'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

2. In caso di distacco il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore.

3. Il distacco che comporti un mutamento di mansioni deve avvenire con il consenso del lavoratore interessato. Quando comporti un trasferimento a una unità produttiva sita a più di 50 km da quella in cui il lavoratore è adibito, il distacco può avvenire soltanto per comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive.

4. Resta ferma la disciplina prevista dall'articolo 8, comma 3, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

4-bis. Quando il distacco avvenga in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'articolo 27, comma 2.

4-ter. Qualora il distacco di personale avvenga tra aziende che abbiano sottoscritto un contratto di rete di impresa che abbia validità ai sensi del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, l'interesse della parte distaccante sorge automaticamente in forza dell'operare della rete, fatte salve le norme in materia di mobilità dei lavoratori previste dall'articolo 2103 del codice civile. Inoltre, per le stesse imprese è ammessa la codatorialità dei dipendenti ingaggiati con regole stabilite attraverso il contratto di rete stesso".

Dall'interpretazione della disposizione citata emerge che nell'istituto del distacco si verifica una mera modificazione del soggetto che temporaneamente diventa il beneficiario della prestazione lavorativa; gli obblighi retributivi e contributivi invece permangono a carico del datore di lavoro, come indicato dalla norma riportata.

Il distacco sindacale non è espressamente disciplinato dalla legge, ma, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, è generalmente previsto dalla contrattazione collettiva. Esso rimane comunque assoggettato alla disciplina sopra riportata.

4.3. L'aspettativa è, invece, un'ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro (è anch'essa assunta dal datore di lavoro con i poteri di gestione aventi natura privatistica), volta a conciliare la posizione di lavoratore subordinato e la sussistenza di impegni di rilevanza pubblica o il verificarsi di situazioni di natura personale o familiare. Per quanto concerne l'aspettativa sindacale, rilevante ai fini della presente controversia, l'art. 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300 prevede:

"I lavoratori che siano eletti membri del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo o di assemblee regionali ovvero siano chiamati ad altre funzioni pubbliche elettive possono, a richiesta, essere collocati in aspettativa non retribuita, per tutta la durata del loro mandato.

La medesima disposizione si applica ai lavoratori chiamati a ricoprire cariche sindacali provinciali e nazionali.

I periodi di aspettativa di cui ai precedenti commi sono considerati utili, a richiesta dell'interessato, ai fini del riconoscimento del diritto e della determinazione della misura della pensione a carico della assicurazione generale obbligatoria di cui al regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modifiche ed integrazioni, nonché a carico di enti, fondi, casse e gestioni per forme obbligatorie di previdenza sostitutive della assicurazione predetta, o che ne comportino comunque l'esonero.

Durante i periodi di aspettativa l'interessato, in caso di malattia, conserva il diritto alle prestazioni a carico dei competenti enti preposti alla erogazione delle prestazioni medesime.

Le disposizioni di cui al terzo e al quarto comma non si applicano qualora a favore dei lavoratori siano previste forme previdenziali per il trattamento di pensione e per malattia, in relazione all'attività espletata durante il periodo di aspettativa”.

Dall'interpretazione della disposizione riportata emerge che aspetto caratteristico dell'aspettativa è la carenza della prestazione lavorativa per tutto il tempo in cui si riveste la carica elettiva o sindacale, con la conseguenza che, a differenza di quanto avviene nel distacco, solo nel primo caso si giustifica la sospensione dell'adempimento degli obblighi retributivi gravanti sul datore di lavoro (cfr. *ex plurimis*, Corte di Cassazione, sentenza n. 5661 del 1999).

4.4. La distinzione tra distacco (sindacale) e aspettativa (sindacale) nei termini sopra indicati è confermata anche dal C.C.N.Q. 04.12.2017, applicabile al caso di specie.

Per quanto concerne la prima ipotesi, l'articolo 7 prevede:

“1. I dipendenti ed i dirigenti indicati nell'art. 1 comma 1 (Campo di applicazione), in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, anche part-time, nelle amministrazioni ricomprese nei comparti e nelle aree, che siano componenti degli organismi direttivi statutarie delle proprie associazioni sindacali rappresentative, hanno diritto - nei limiti numerici previsti dagli art. 27 (Ripartizione dei distacchi sindacali nei comparti di contrattazione) e 32 (Ripartizione dei distacchi sindacali nelle aree dirigenziali) - ad essere collocati in distacco sindacale con mantenimento della retribuzione di cui all'art. 19 (Trattamento economico) per tutto il periodo di durata del mandato sindacale.

2. I periodi di distacco sono equiparati a tutti gli effetti al servizio prestato nell'amministrazione anche ai fini della mobilità, salvo che per il diritto alle ferie e per il compimento del periodo di prova - ove previsto - in caso di vincita di concorso o di passaggio di qualifica.

3. In tutti i casi di cessazione del distacco, il dirigente sindacale rientrato nell'amministrazione di appartenenza non potrà avanzare nei confronti di quest'ultima pretese relative ai rapporti intercorsi con l'associazione sindacale durante il periodo del mandato sindacale”.

L'articolo 15, applicabile all'aspettativa, prevede invece:

“1. I dirigenti sindacali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato nei limiti della durata del rapporto di lavoro, che ricoprono cariche in organismi direttivi statutarie delle proprie associazioni sindacali rappresentative possono fruire di aspettative sindacali non retribuite per tutta la durata del loro mandato.

2. *Le aspettative non retribuite di cui al comma 1 possono essere fruite in modo frazionato o con prestazione lavorativa ridotta, con le modalità previste dall'art. 8, (Flessibilità in tema di distacchi sindacali), nel limite massimo del 50% del numero complessivo dei distacchi riconosciuti in favore di ogni singola associazione sindacale e comunque in misura non inferiore a uno.*

3. *In tutti i casi di cessazione dell'aspettativa, il dirigente sindacale rientrato nell'amministrazione di appartenenza non potrà avanzare nei confronti di quest'ultima pretese relative ai rapporti intercorsi con l'associazione sindacale durante il periodo del mandato sindacale.*

4. *I dirigenti sindacali indicati nell'art. 3 comma 1 (Dirigenti sindacali) lettere da a) ad f) hanno diritto a permessi sindacali non retribuiti per la partecipazione a trattative sindacali o a congressi e convegni di natura sindacale, in misura non inferiore ad otto giorni l'anno, cumulabili anche trimestralmente.*

5. *I dirigenti di cui al comma 4 che intendano esercitare il diritto ivi previsto devono darne comunicazione scritta al datore di lavoro di regola tre giorni prima per il tramite della propria associazione sindacale.*

6. *Nell'utilizzo dei permessi deve comunque essere garantita la funzionalità dell'attività lavorativa della struttura o unità operativa - comunque denominata - di appartenenza del dipendente. A tale scopo, il dirigente responsabile della struttura deve essere preventivamente informato della fruizione del permesso sindacale, secondo le modalità concordate in sede decentrata. La verifica dell'effettiva utilizzazione dei permessi sindacali da parte del dirigente sindacale rientra nella responsabilità dell'associazione sindacale di appartenenza dello stesso".*

Dalle disposizioni riportate risulta in maniera cristallina che l'aspettativa dei lavoratori chiamati a funzioni pubbliche elettive o a ricoprire cariche sindacali si deve distinguere nettamente dall'istituto del distacco. Infatti, mentre aspetto caratteristico dell'aspettativa è la carenza di prestazione lavorativa per tutto il tempo in cui si riveste la carica elettiva o sindacale, nell'istituto del distacco, invece, il rapporto di lavoro non perde la sua efficacia e non pone in moratoria le sue contrapposte obbligazioni fondamentali, modificandosi solo in relazione al soggetto che temporaneamente diventa il beneficiario e il destinatario della prestazione lavorativa, con la conseguenza che solo nel primo caso si giustifica la sospensione dell'adempimento degli obblighi retributivi gravanti sul datore di lavoro, mentre nella seconda ipotesi tali obblighi permangono su quest'ultimo (cfr. *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sentenza n. 4252 del 2019 e Corte di Cassazione, sentenza n. 5661 del 1999).

5. Alla luce di quanto detto emerge che il provvedimento sottoposto a controllo successivo di legittimità non ha fatto buon governo delle disposizioni sopra citate, poiché ha riconosciuto l'utilità dell'aspettativa e semi-aspettativa sindacale ai fini della progressione di carriera, nonostante esse si traducano, come più sopra rilevato, in una sospensione dell'attività lavorativa, che, pertanto, non può essere computata nel calcolo del periodo di servizio, salvo che sussista una specifica norma che lo preveda (si veda, a titolo esemplificativo, l'articolo 11 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, il quale prevede per i magistrati ordinari che *"Il periodo trascorso in aspettativa per lo svolgimento degli incarichi indicati nell'articolo 17, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71 è computato a tutti gli effetti ai fini pensionistici e dell'anzianità di servizio"*; tale disposizione riguarda, peraltro, la diversa ipotesi di aspettativa retribuita, ma conferma comunque quanto più sopra detto).

In tal senso si è pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa (Adunanza Generale del Consiglio di Stato n.1051/2023), la quale ha ritenuto *«legittimamente non computabile ai fini dell'anzianità di ruolo il periodo di aspettativa sindacale»*.

Da quanto detto discende che il provvedimento sottoposto a controllo successivo è illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies comma 1 della legge 7 agosto 1990, n.241 per violazione degli articoli 30 del d.lgs. 10 settembre 2003, n.276 e 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

6. Il Collegio osserva, in conclusione, che, sebbene la disomogeneità – nei termini sopra precisati – tra l'istituto del distacco e quello dell'aspettativa sindacale non retribuita consenta, sul piano astratto, al legislatore di prevedere discipline differenziate, nondimeno la Sezione reputa auspicabile un intervento normativo volto a realizzare un più equilibrato contemperamento tra le esigenze di interesse pubblico – segnatamente quelle di natura finanziaria, connesse all'impatto sul sistema pensionistico – e le istanze di tutela di diritti di rilievo costituzionale.

Più nello specifico, la libertà sindacale trova riconoscimento e tutela, sul piano costituzionale, negli articoli 2 e 39 Cost., e, a livello sovranazionale, negli articoli 11 CEDU, 12 e, sia pure indirettamente, 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché in numerose Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, tra cui, in particolare, le n. 87 del 1948 e n. 98 del 1949. In tale quadro normativo multilivello, l'esclusione dell'aspettativa e della semi-aspettativa sindacale dal novero dei periodi utili al

calcolo dell'anzianità di servizio – quantomeno in una misura percentuale determinata dal legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità – rischia di entrare in frizione con le disposizioni richiamate e, in ultima analisi, di compromettere la piena effettività dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Sardegna, ricusa il visto e la conseguente registrazione del decreto n. 20 del 27.03.2025 adottato dal dirigente dell'Istituto istruzione superiore "Costa Azara" Sorgono (Nuoro), in quanto illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies comma 1 della legge 7 agosto 1990, n.241, per violazione degli articoli 30 del d.lgs. 10 settembre 2003, n.276 e 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

Così deliberato in Cagliari nella Camera di consiglio del 22 settembre 2025.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

Davide Nalin

Antonio Contu

Depositata in Segreteria il 22 settembre 2025.

Il Funzionario preposto

Anna Angioni